



UNIVERSITÉ PARIS 1
PANTHÉON SORBONNE

U.F.R. / Département / Institut :

Année d'études :

(Exemple : 1^{ère} année Licence Droit)

Libellé de l'Épreuve : Droit public

Date : *Mardi 31 mai 2022*

Session : ☐ 1 ou ☐ 2 (cocher la case correspondante)

Il est rappelé qu'aucun signe distinctif ne doit apparaître sur les copies sous peine d'annulation.

Les étudiants non francophones peuvent inscrire une croix dans la case ci-contre

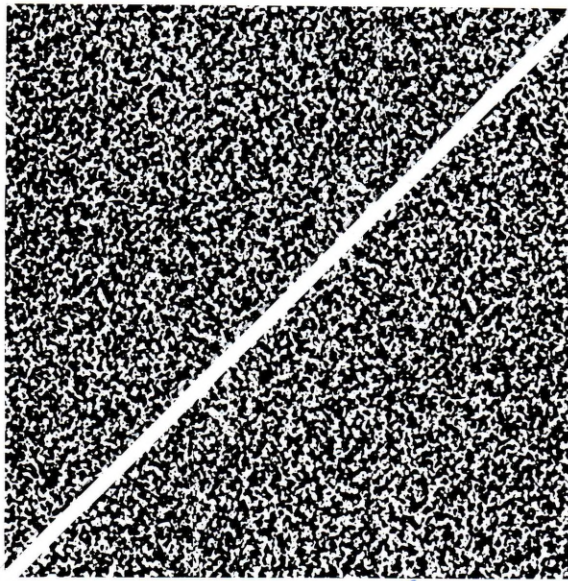
☐

NOTE de 0 à 10 ou de 0 à 20 (1)	NOM et Prénoms des correcteurs	APPRÉCIATIONS EXPLIQUANT LA NOTE CHIFFRÉE
1 ^{er} Correcteur : <i>18/20</i>	<i>AB</i>	<i>Excellente copie, claire, précise, argumentée et dynamique. Vous auriez pu intervenir le IB et le IIA pour que votre deuxième partie se réponde davantage - mais c'est un détail. Bravo!</i>
2 ^e Correcteur :		

SUJET TRAITÉ :

En juin 2020, le Sénat adoptait une résolution appelant à une "nouvelle ère de la décentralisation". Les sénateurs estimaient alors que les récentes évolutions législatives et réglementaires portaient une atteinte de plus en plus marquée à la libre administration des collectivités, en particulier à l'autonomie financière des collectivités. Alors que les collectivités avaient accompagné le gouvernement dans le déploiement de la politique de lutte contre l'épidémie de Covid-19, les sénateurs avançaient que la gestion de la crise sanitaire avait montré la nécessité de transférer de nouvelles ressources et de nouvelles compétences aux collectivités. Une telle évolution permettrait de renforcer tant l'efficacité de l'action publique que sa proximité.

Les collectivités territoriales se sont imposées depuis le premier acte de la décentralisation (1982-1984) comme des acteurs structurants de l'action publique aux côtés des services d'administration centrale et des services déconcentrés.



„Personnes morales de type fédératif“, selon la typologie de Yves Michaud (Théorie de la personnalité morale, 1966), les collectivités représentent une communauté. Outre leur personnalité morale, elles se caractérisent par leur conseil élu (assemblée délibérante) et historiquement par leur clause générale de compétence, ce qui les distingue des établissements publics régis par le principe de spécialité. En vertu de l'article 72 de la Constitution, elles jouissent de la libre administration, c'est-à-dire qu'elles peuvent disposer librement de leurs ressources financières et humaines pour exercer leurs compétences propres, sans dépendre d'une autorité de tutelle.

Les actes successifs de la décentralisation n'ont eu de cesse de rappeler et d'affirmer la libre administration des collectivités locales par l'attribution de compétences et le transfert des ressources financières associées. Reconnue jusqu'au niveau constitutionnel, et au-delà des frontières nationales sous des formes diverses, la libre administration n'en reste pas moins régulièrement malmenée et questionnée. Le développement parfois contraint de l'intercommunalité, la tergiversation autour de la clause générale de compétence, la réduction progressive de la fiscalité locale directe semblent progressivement encadrer la libre administration, dont le juge constitutionnel et le juge administratif tentent de préserver la substance et de limiter les atteintes. L'endettement local et les inégalités territoriales sont également des évolutions qui nourrissent les débats sur l'avenir de la libre administration, bien que la gestion de certains services publics s'est trouvée renouvelée et renforcée par les collectivités territoriales. Alors que la relation entre l'Etat et les collectivités semble se réinventer, notamment par la voie contractuelle, la libre administration connaît une redéfinition à défaut d'un approfondissement, alliant différenciation et péréquation.

Néanmoins, en quoi la libre administration reste-t-elle un principe cardinal de la relation entre l'Etat et les collectivités locales dans l'action publique locale ? Si la libre administration a été pleinement consacrée, elle est aujourd'hui de plus en plus encadrée et questionnée (I). Mais préservée par le juge, la libre administration a monté son importance dans l'action publique locale et connaît une redéfinition qui participe au renouvellement de la relation entre l'Etat et

les collectivités locales (II).

Si la libre administration a connu une consécration tant dans l'ordre juridique interne qu'au niveau européen, elle est aujourd'hui encadrée et souvent questionnée (I)

La décentralisation a participé à l'affirmation de la libre administration en réponse à une volonté de proximité et d'efficacité de l'action publique au niveau local (A)

Dans l'ordre juridique interne, la libre administration a été reconnue jusqu'au niveau constitutionnel. Le premier acte de la décentralisation lancé par les lois Defferre s'est accompagné de transferts de compétences et des ressources financières associés aux collectivités. La libre administration des collectivités locales s'est trouvée renforcée par la suppression du contrôle a priori du préfet, remplacé par le décret préfectoral. La région a vu également doté de la personnalité morale. Alors que la loi du 9 janvier 1984 fixe le statut général de la fonction publique territoriale, la loi Galland (1984) attribue aux maires un pouvoir de recrutement et de gestion du personnel entier. Une telle évolution participe également à une certaine affirmation de la libre administration.

Une étape décisive est franchie par la consécration dans la Constitution de ce principe. La révision constitutionnelle de 2003 permet une définition précise de la libre administration. Les collectivités doivent désormais disposer de ressources suffisantes pour exercer les compétences qui leur sont attribuées par la loi. Ces ressources propres doivent représenter une part significative de leurs ressources, et tout transfert de compétence doit s'accompagner d'un transfert de ressources associées afin de préserver ces ressources propres. L'article 72 de la Constitution pose également le principe de subsidiarité, qui incite également à un exercice accru des compétences ~~sur~~ au niveau local lorsqu'une telle possibilité s'avère plus efficace. Cependant, l'autonomie financière n'est pas accompagnée d'une autonomie fiscale, l'article 34 de la Constitution disposant que la tenue et les conditions de recouvrement des prélèvements obligatoires sont fixés dans la loi.

L'acte III et l'acte IV de la décentralisation participent également, mais de manière plus limitée à l'affirmation de la libre administration

des collectivités. La loi «en engagement et poursuite» du 17 décembre 2019 crée notamment un droit de formation aux élus locaux et institue une protection fonctionnelle pour les maires. Par ailleurs, la loi climat et résilience du 22 août 2021 renforce le pouvoir réglementaire du maire, notamment concernant les restrictions d'accès aux parcs naturels.

Si la libre administration n'est pas reconnue en tant que tel au niveau européen, le droit européen a pleinement consacré le principe d'autonomie locale. Le droit de l'Union européenne (UE) a progressivement reconnu son tel principe en réponse à une demande de prise en compte accrue des enjeux locaux dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques européennes. Dès 1992, le traité de Maastricht a ainsi institué un Comité des régions, composé jusqu'à 350 membres issus de toutes les collectivités des pays membres de l'UE. Doté d'un pouvoir simplement consultatif, il peut émettre des avis de sa propre initiative, et est également saisi pour avis sur certains projets de texte. Ce comité peut, par ailleurs, saisir la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) lorsqu'il estime qu'une décision ou qu'un acte de l'UE porte atteinte au principe de subsidiarité, désormais consacré à l'article 5 du Traité sur l'Union européenne (TUE). Un principe qui est directement lié à la proportionnalité attendue de l'action de l'UE en vertu du protocole 3 du traité de Lisbonne. Par ailleurs, le Préambule de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne consacre les «valeurs communes» des Etats membres, et rappelle l'attachement de l'UE à la préservation des «traditions des peuples d'Europe» et au respect de l'organisation des pouvoirs publics au niveau national, régional et local. La libre administration fait partie intégrante de l'organisation des pouvoirs publics au niveau local en France.

Le Conseil de l'Europe reconnaît également la pleine autonomie locale consacrée dans une Charte dédiée adoptée en 1985. Celle-ci reconnaît certains principes cardinaux qui font la substance de cette autonomie locale. Parmi ces principes figurent la possibilité de disposer de ressources suffisantes pour exercer des compétences au niveau local. (article 9). Le principe de subsidiarité se trouve également une nouvelle fois consacré. Cette atteste donc de la volonté des Etats membres du Conseil de l'Europe d'assurer la pleine exercice des compétences attribuées aux collectivités.

*

Pourtant, la libre administration apparaît au jour d'hui de plus en plus encadrée, tout en étant remise en question en raison de l'endettement local et des inégalités territoriales auxquelles elle serait associée (B.)

L'autonomie tant organique que financière des collectivités a vu son champ se restreindre au cours des dernières années. La loi portant modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles (27 janvier 2014) a ainsi conduit à la transformation forcée de neuf établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en métropole. Plus généralement, le développement de l'intercommunalité depuis la loi Marcellin (16 juillet 1991), accéléré par la loi Chevènement (11 juillet 1998), semble se faire à marche contrainte. Si un tel mouvement vise à permettre une plus grande efficacité de l'action publique locale par la mutualisation des moyens, il participe à une certaine restriction de la liberté d'administration des collectivités, d'autant qu'il est parfois porteur de doublement de complexité institutionnelle et administrative. Alors que la clause générale de compétence constituait un des éléments de définition des collectivités, celle-ci a été successivement supprimée (loi du 16 janvier 2010), réintroduite (loi NOTRe) puis à nouveau supprimée (loi NOTRe du 7 août 2015) pour le département et la région. Outre qu'elle est porteuse d'une certaine insécurité juridique, cette législation a été fortement critiquée par les élus. Une telle évolution répond cependant à un impératif de rationalisation et vise à éviter un enchevêtrement des compétences, désormais réparties en blocs distincts (article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales). Le refus récent du transfert à la région de la gestion des politiques de l'emploi et de la présidence des agences régionales de santé (ARS) par les exécutifs locaux dans le cadre des débats parlementaires du projet de loi 3DS (décentralisation, différenciation, déconcentration et simplification) a montré une certaine "pause institutionnelle" (Sylvie Grouault), qui limite l'extension des compétences des collectivités, associée à une plus grande liberté d'administration.

Le principal élément qui restreint la libre administration des collectivités locales est le recul de la fiscalité locale directe au sein des ressources propres. La suppression de la taxe d'habitation, bien que validée par le Conseil Constitutionnel (CC, 2017, LF pour 2018), participe à ce mouvement en remplaçant la taxe d'habitation par une affectation de part de TVA aux collectivités. La suppression de 20 milliards d'euros d'impôts de production, si elle vise à renforcer l'attractivité de la fiscalité locale, renforce également cette évolution. Par ailleurs, les collectivités se voient parfois attribuer des ressources variables

dans le temps, à l'image des droits de mutations, en partie affectés aux départements, qui dépendent du dynamisme du marché de l'immobilier. Enfin, l'autonomie financière des collectivités se trouve d'autant plus limitée que le transfert de compétences et des ressources associées se fait souvent au coût historique. Les collectivités territoriales voient ainsi parfois leur budget grévé par des dépenses en hausse constante en raison des compétences qui leur ont été transférées. Une telle évolution est notamment visible pour les départements concernant le revenu de solidarité active (RSA), ce qui a récemment conduit à la rationalisation de leur prise en charge pour les départements de Mayotte et de Seine-Saint-Denis. Une telle mesure atteste d'un certain recul de la libre administration des collectivités locales.

Par ailleurs, la libre administration est parfois pointée du doigt en raison de la hausse de l'endettement local et des inégalités territoriales. La recentralisation du RSA atteste ainsi des inégalités qui peuvent exister entre plusieurs collectivités selon la situation économique et sociale. De plus, si la péréquation verticale, entre l'Etat et les collectivités locales, est consacrée dans la Constitution, la péréquation horizontale, entre les collectivités, doit encore être renforcée face au renforcement des inégalités territoriales.

La hausse de l'endettement local est source de préoccupation. Si elle reste relativement limitée (9% de la dette nationale et 11% du PIB), elle a connu une hausse constante. Si, en principe, les collectivités ne peuvent recourir à l'emprunt pour financer leurs dépenses de fonctionnement, elles peuvent le faire pour financer l'investissement. Or, la crise de 2007 a montré que certaines collectivités avaient recouru à des dettes dites "toxiques". Le Com des comptes (COCOM), comme son rapport de l'Assemblée nationale (AN) ont montré le manque de contrôle d'ordres des assemblées délibérantes que de la direction générale des finances publiques (DGFIP) dans la souscription à ces emprunts. Aussi, si les récentes lois de finances ont cherché à moderniser la gestion des finances publiques y compris au niveau local, la DGFIP continue d'exercer un contrôle plus ou moins direct des finances locales. Par ailleurs, l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités introduite dans la loi de finances pour 2019 participe à un renforcement de ce contrôle, qui loin de restreindre la libre administration des collectivités participe à son renforcement par l'apaisement des finances publiques locales. Les collectivités peuvent ainsi reconstituer leur capacité de financement, ce qui renforce leur liberté.

La libre administration ainsi encadrée doit cependant être préservée, et même renouvelée pour assurer une action publique qui répondent au double impératif d'efficacité et de proximité de l'action publique.

Protégée par les juges, la libre administration a pu prouver son efficacité, ce qui justifie qu'elle se trouve toujours au cœur de la relation entre l'Etat et les collectivités sous une forme renouvelée (II)

Préservée dans son essence par le juge constitutionnel et le juge administratif, la libre administration a montré qu'elle pouvait permettre de compléter l'action publique (A).

Face aux limitations de la libre administration des collectivités locales, le juge constitutionnel a cherché à réaffirmer la place prépondérante que ce principe occupe dans l'organisation de l'action publique au niveau local. Dans un premier temps, le Conseil constitutionnel a reconnu la recevabilité d'une question prioritaire de constitutionnalité fondée sur une atteinte au principe de la libre administration; il a ainsi accepté de vérifier la conformité de dispositions législatives à ce principe garanti à l'article 72 de la Constitution (CC, 2010, APC Commune de Dunkerque). Le Conseil constitutionnel a par ailleurs censuré le rattachement d'office des collectivités à des EPCI, en application des schémas départemental de coopération intercommunale défini par le préfet (CC, 2014, APC Thonon-les-Bains). Il a estimé qu'une telle disposition portait atteinte et était contraire à la libre administration des collectivités.

Le juge administratif participe aussi à la préservation de la libre administration. De façon similaire, il a admis la recevabilité d'un recours formé en référé-liberté, sur le fondement de l'article 821-1 du Code de justice administrative, en raison d'une atteinte à la libre administration (CE, 2003, Commune de Venelles). Ce principe est dès lors reconnu comme liberté fondamentale, et le juge peut ordonner toute mesure en cas d'atteinte manifeste et illégale.

Ainsi, le juge administratif participe avec le juge constitutionnel à la préservation de cette liberté en évitant que des empiètements trop importants à la libre administration ne soient concédés.

Ainsi préservée, la libre administration a par ailleurs montré qu'elle pouvait s'être efficacement mise en œuvre pour renforcer l'action publique locale. Malgré leurs budgets de plus en plus contraints, les collectivités sont parvenues à maintenir un niveau de dépenses en faveur de l'investissement relativement stable : elles arment à elles seules plus des deux tiers des investissements publics en France. A titre d'exemple, le transfert de la gestion des collèges et des lycées aux collèges et aux régions ont permis de relancer l'investissement dans les équipements scolaires. Par ailleurs, la répartition des réseaux routiers entre les différents échelons de collectivités permet d'assurer une gestion plus efficace et de garantir leur bon entretien. La loi 3DS consolide cette répartition en autorisant le transfert de certaines sections de routes à d'autres collectivités, à l'initiative de celles-ci.

Les collectivités peuvent également utilement compléter, voire remplacer l'action publique étatique dans les domaines, où elle peine à répondre aux attentes des citoyens. Dans un rapport en date de 2006, la Cour des comptes a ainsi salué la réussite du transfert de la gestion des trains express régionaux (TER) aux régions. Cette évolution s'est traduite par une hausse significative de la qualité des services proposés aux usagers. En outre, le développement du réseau des TER participe à un certain désenclavement qui tend à réduire les inégalités territoriales. Par ailleurs, les communes montrent qu'elles peuvent apporter un complément utile aux services de l'Etat. Le renforcement des pouvoirs de police municipale par la loi pour la liberté et la sécurité globale (20 mai 2021) constitue à ce titre une reconnaissance implicite de cet atout.

Les collectivités ont donc réussi dans un certain nombre de domaines à tirer pleinement profit de la libre administration dont elles jouissent.

*

Alors que la relation entre l'Etat et les collectivités tend à se réinventer, la définition de la libre administration est renouvelée par l'affirmation de la différenciation et la nécessaire approfondissement des dispositifs de péréquation (B)

L'Etat a cherché à instaurer une nouvelle dynamique dans sa relation avec les collectivités, notamment par la voie contractuelle. Les lois de programmation de 2014-2019 puis de 2018-2022 ont ainsi cherché à associer les collectivités à l'effort d'encadrement de hausse des dépenses publiques par un dispositif d'incitation, à savoir les contrats Etats-régions. Ciblant plus de 300 collectivités, ces contrats consistent en un engagement réciproque : les collectivités s'engagent à maîtriser la croissance de leurs dépenses en échange d'une réduction de la TVA imposée par l'Etat sur les investissements

Une telle évolution permet ainsi de contraindre indirectement les collectivités tout en préservant pleinement la libre administration des collectivités. Par ailleurs, les collectivités se trouvent davantage associées aux réflexions sur les évolutions territoriales par leur participation aux conférences territoriales d'action publique, présidées par le président de la région. La logique contractuelle est également poursuivie par les préfets chargés de signer des contrats régionaux de transition écologique.

C'est plus largement dans le déploiement de l'Agence nationale de cohésion des territoires que ce mouvement apparaît le plus abouti. Dans son rapport sur les deux premières années d'activité de l'ANCT, l'inspection générale de l'administration (IGA, ds 22) salue l'effort déployé par cette agence pour conseiller au quotidien les collectivités dans le déploiement des politiques nationales au niveau local. Si cette agence est encore trop peu connue et est associée par les services déconcentrés comme un de leurs démembrements, l'IGA invite à poursuivre son action. L'ANCT pourra notamment chercher à diffuser plus largement le guide de l'action économique des personnes publiques du Conseil d'Etat (d01) pour développer un bon usage de la commande publique notamment, et éviter le recours trop fréquent aux marchés de partenariat, souvent associés à des dérives budgétaires. Par ailleurs, comme souhaite l'instaurer la Cour des comptes dans le cadre du projet juridictions financières ds 25, il serait utile d'autoriser les collectivités à saisir les cours régionales et territoriales des comptes pour avis. Ceci participerait à la préservation de la libre administration tout en renforçant le lien de confiance entre l'Etat et les collectivités locales.

Il semble également nécessaire de renforcer la libre administration dans le sens d'une plus grande différenciation afin de permettre une meilleure adaptation aux contraintes locales. L'octroi d'un pouvoir de dérogation octroyé au préfet par voie décentralisée répond en partie à cet impératif, tout comme le droit à la différenciation introduit dans le CGCT par la loi 3DS : l'unité du territoire ne nécessite pas forcément son uniformité, tant qu'une différenciation ne conduit pas à des inégalités territoriales trop marquées. Pour mettre en œuvre de manière utile, il est sans doute nécessaire dans un premier temps de recourir à des expérimentations, comme l'y a encouragé le Conseil d'Etat dans son étude de 2020.

L'octroi de la capacité pour la collectivité unique d'Alsace, institué au 1^{er} janvier 2022, de mettre en place une taxe poids-lourds sur les liaisons transfrontalières constitue une évolution intéressante qui va aussi dans le sens d'une plus grande adaptation aux contraintes locales. Une telle mesure doit cependant restée circonscrite à des cas particuliers à moins de reconnaître une

autonomie fiscale, ce qui n'est pas envisagé à l'heure actuelle. Les récents troubles en Corse ont montré qu'une évolution institutionnelle sera probablement nécessaire pour ce qui est de cette collectivité, ce qui ne devra pas porter atteinte aux principes posés aux articles 1, 2 et 3 de la Constitution concernant l'unité de la République, du peuple et de la langue (CG, 1991, Statut de la Corse)

Enfin, il apparaît nécessaire de renforcer les dispositifs de péréquation entre les collectivités. Le Fonds européen pour le développement économique régional (FEDER) dont la gestion est désormais confiée, en France, aux régions constitue à ce titre un levier important. Il pourra aussi utilement être associé à une réforme de la dotation globale de fonctionnement, comme préconisé par le rapport Beaune (DOF) en augmentant la part destinée à la péréquation dans l'attribution des ressources. Ainsi, la libre administration ne pourra qu'être renforcée dans sa légitimité.

Si la libre administration a été renforcée par les différents actes de la décentralisation, elle est aujourd'hui contrainte, en plus d'être parfois remise en question. Si ces évolutions répondent à une volonté de rationalisation institutionnelle et budgétaire, il convient de préserver ce principe, comme le font le juge administratif et constitutionnel. Le renouvellement de l'action de l'Etat, tout comme la recherche d'une plus grande souplesse dans l'exercice des compétences devrait permettre de renforcer tant l'efficacité que la légitimité de la libre administration.